

Vergaderjaar 2019–2020

28 638

Mensenhandel

Nr. 175

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 november 2019

Inleiding

Hierbij bied ik uw Kamer het rapport «Evaluatie pilot multidisciplinaire advisering slachtofferschap mensenhandel» aan¹. Dit onderzoek is door Regioplan in opdracht van het WODC uitgevoerd. Het betreft de evaluatie van een pilot bij het Schadefonds Geweldsmisdrijven (SGM). In deze brief informeer ik u nader over de evaluatie en de conclusies die het kabinet hieraan verbindt.

Aanleiding en aanloop pilot

Verschillende partijen, waaronder Nationaal Rapporteur Mensenhandel, GRETA², opvanginstellingen, als ook NGO's en advocatuur, hebben in de afgelopen jaren gepleit voor de inrichting van een procedure waarbij de identificatie van slachtoffers van mensenhandel los wordt gekoppeld van de opsporing en vervolging. De toenmalig Nationaal Rapporteur constateerde dat het in het belang van de bescherming van slachtoffers kan zijn om een andere vorm van identificatie te hanteren. Ook zonder vervolging en veroordeling van de dader kan er immers sprake zijn van slachtofferschap. De identificatie van slachtoffers buiten het strafproces om, kan bovendien van belang zijn om toegang te krijgen tot verschillende vormen van ondersteuning. Voorgenoemde partijen pleitten ook voor een werkwijze waarin meerdere soorten deskundigen een rol krijgen bij de identificatie van slachtoffers.

Om tot een dergelijke procedure te komen zijn er de afgelopen jaren verschillende stappen gezet en is grondig onderzocht hoe een dergelijke procedure ingericht zou kunnen worden. In 2015 is een haalbaarheidson-

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² GRETA is het onafhankelijke comité van experts dat monitort of de aangesloten landen het mensenhandelverdrag van de Raad van Europa op de juiste manier implementeren.

derzoek³ uitgevoerd naar de mogelijkheden om te komen tot multidisciplinaire identificatie van het slachtofferschap van mensenhandel. De onderzoekers hebben op basis van dit haalbaarheidsonderzoek vervolgens een identificatiemodel voorgesteld. Dit model is nader uitgewerkt in een zogenaamde pre-pilot. Deze pre-pilot werd belegd bij het SGM en moest uitwijzen of het voorgestelde model in de praktijk tot het gewenste resultaat zou leiden. Tevens is tijdens deze pre-pilot onderzocht hoe de pilot in praktische zin binnen het SGM kon worden vormgegeven. Daarbij is onder andere nader uitgewerkt op welke wijze informatie binnen de pilot met de betrokkenen kon worden gedeeld.

Op 1 januari 2018 is de pilot bij SGM gestart.

De pilot had meerdere doelen. Allereerst moest de pilot duidelijkheid brengen over de vraag of een dergelijke procedure toegevoegde waarde had voor Nederlandse en buitenlandse slachtoffers van seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting. Tevens moest de pilot uitwijzen of deze ook van toegevoegde waarde was voor de betrokken partijen zoals IND, SGM en opvanginstellingen. Cruciaal was daarbij de vraag of de aannemelijkheid van slachtofferschap daadwerkelijk beoordeeld kon worden. Daarnaast was het van belang of een dergelijke procedure tegen reële kosten kon worden ingericht en of de procedure geen onoverkomelijk juridische en organisatorische bezwaren opleverde.

De pilot maakte onderdeel uit van het project Nationaal Verwijzingsmechanisme Slachtoffers mensenhandel, dat tot doel had het slachtoffer meer centraal te stellen in de aanpak van mensenhandel en het hulp- en ondersteuningsaanbod – en de toegang daartoe – voor alle slachtoffers mensenhandel te verbeteren.

Uitvoering

Van 1 januari 2018 tot 1 juli 2019⁴ heeft bij SGM de pilot aannemelijkheid slachtofferschap mensenhandel gelopen. Een speciaal ingerichte subcommissie bracht gedurende de pilot op aanvraag een multidisciplinair deskundigenbericht uit over de aannemelijkheid van slachtofferschap van de aanvrager. Het multidisciplinaire deskundigenbericht van de commissie slachtofferschap mensenhandel kon door de aanvrager vervolgens zelf ingebracht worden bij verschillende instanties, waaronder bij de IND ten behoeve van de verblijfsrechtelijke procedure, bij gemeenten voor het aanvragen van bepaalde gemeentelijke voorzieningen of specialistische zorg en bij het Schadefonds Geweldsmisdrijven voor een tegemoetkoming.

De commissie slachtofferschap mensenhandel bestond uit een officier van justitie, de voormalig Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, de voormalig directeur van de Stichting FairWork, een advocaat, een docent expert Criminologie bij Hogeschool InHolland, een professor Mensenhandel en Globalisering van INTERVICT en een medisch antropoloog. Na het beëindigen van de pilot op 1 juli, is de subcommissie opgeheven.

De commissie en het SGM hebben zich gedurende deze pilot ingezet om de pilot een succes te laten zijn. Ik ben hen daarvoor erkentelijk.

³ Bijlage bij Kamerstuk 28 638, nr. 140

⁴ Aanvragen konden worden ingediend tot en met 31 december 2018. Daarna heeft de subcommissie nog een half jaar bestaan om de ingediende aanvragen af te handelen.

Evaluatie

In opdracht van het WODC heeft Regioplan een evaluatie van de pilot uitgevoerd. Hieronder ga ik nader in op de uitkomsten van deze evaluatie.

Kwantitatieve resultaten

Gedurende de pilot (in de periode 1 januari 2018 tot en met 31 december 2018) zijn 81 aanvragen ingediend bij de commissie, in totaal ging het om 64 aanvragen van vrouwen en 17 aanvragen van mannen. Er waren 6 aanvragen van minderjarige slachtoffers, de rest van de aanvragers was meerderjarig. De meeste aanvragers zijn afkomstig uit Afrika (62). Slechts 1 van de aanvragers had de Nederlandse nationaliteit. De meeste aanvragers gaven aan slachtoffer te zijn van seksuele uitbuiting. In totaal zijn 59 van de 81 aanvragen in behandeling genomen, zijn 4 aanvragen ingetrokken en zijn 18 aanvragen niet-ontvankelijk verklaard⁵.

Peildatum van de evaluatie was medio april 2019. Op dat moment had de subcommissie in 44 aanvragen een deskundigenbericht uitgebracht. In 32 gevallen werd het slachtofferschap aannemelijk geacht, in 12 gevallen kon de commissie niet tot dit oordeel komen. Medio april was de commissie in 15 gevallen nog niet tot een oordeel gekomen.

Conclusies

- Uit de evaluatie blijkt dat de subcommissie goed in staat is gebleken om tot een oordeel te komen. In vrijwel alle gevallen kon de commissie op basis van uitwisseling van inhoudelijke argumenten, waarbij geput werd uit de brede kennis aanwezig bij de commissieleden, tot een eensluidend oordeel komen ten aanzien van de aannemelijkheid van slachtofferschap. De commissie heeft in onafhankelijkheid kunnen oordelen over de aanvragen.
- In aanloop naar de start van de pilot heeft SGM via verschillende informatiekanaalen relevante partijen geïnformeerd over het bestaan van de pilot. Ook zijn mogelijke slachtoffers en/of hun advocaten in de brief/het sepotbesluit van het Openbaar Ministerie gewezen op het bestaan van de commissie. Ook de IND wees in haar voornemen tot intrekking van de B8-vergunning op het bestaan van de pilot. De informatievoorziening richting slachtoffers en/of hun advocaten over het bestaan en de werkwijze van de pilot wordt volgens de onderzoekers door partijen in het veld en vertegenwoordigers van aanvragers adequaat geacht. Hiermee is er voor gezorgd dat alle slachtoffers op de hoogte waren van het bestaan van de pilot en hier dus ook gebruik van hebben kunnen maken als daar behoefte aan was.
- De doorlooptijden van de aanvragen waren langer dan vooraf voorzien; de gemiddelde totale doorlooptijd was 22 weken, in plaats van de beoogde 10 weken. Dit is gedurende de pilot wel korter geworden. Het SGM heeft aangegeven dat de doorlooptijden bij een vervolg van de pilot waarschijnlijk nog iets verder ingekort zouden kunnen worden; de 10 weken termijn is echter niet realistisch.
- De pilot was arbeidsintensiever dan vooraf ingeschat. De vergoedingen voor het bureau van het SGM en de commissieleden waren niet toereikend.
- Via advocaten en overige gemachtigden is aangegeven dat een hoorzitting weliswaar zwaar is voor slachtoffers maar ook een positief effect had voor de erkenning van het slachtofferschap. Met name de

⁵ Redenen voor het niet-ontvankelijk verklaren van de aanvraag waren een onvolledige aanvraag (6), mensenhandel heeft zich geheel in het buitenland afgespeeld (5), (pro forma) aanvraag is niet binnen vier weken na sepot/vrijspraak ingediend, dan wel termijnoverschrijding is niet verschoonbaar (4) en sepot/vrijspraak dateert van voor 1 januari 2018 (3).

bejegening en de respectvolle omgang met de slachtoffers wordt genoemd.

- Gedurende de pilot hebben, ondanks de brede communicatie over het bestaan van de pilot, vooral buitenlandse slachtoffers van mensenhandel een beroep gedaan op de commissie. De doelgroep was hiermee aanzienlijk smaller dan vooraf beoogd. De deskundigenberichten zijn door de slachtoffers met name met de IND gedeeld en ook in een aantal gevallen ingebracht in de reguliere procedure van het SGM.
- De IND heeft gedurende de pilot het oordeel van de subcommissie over de aannemelijkheid van het slachtofferschap overgenomen. Om de oordeelsvorming te kunnen vergelijken heeft de IND ook zelf de aannemelijkheid van het slachtofferschap beoordeeld. In de meeste gevallen waarin het bericht werd ingebracht bij de IND, kwam het oordeel van de IND en de commissie over de aannemelijkheid van slachtofferschap overeen. In 5 van de in totaal 30 zaken waarbij een deskundigenbericht is ingebracht, kwam de commissie tot een positief oordeel en de IND tot een negatief oordeel. In 1 geval kwam de commissie tot een negatief oordeel en de IND tot een positief oordeel⁶. Het deskundigenbericht was echter slechts één van de elementen die de IND heeft betrokken bij de beoordeling van een aanvraag tot niet tijdelijk humanitair verblijf (paragraaf B9/12 Vreemdelingencirculaire). Het bericht zelf leidde niet automatisch tot een inwilliging of afwijzing van de aanvraag tot verblijf. In 4 van de 16 zaken⁷ waarin de IND uiteindelijk een B9 vergunning heeft ingewilligd, kwam het oordeel niet overeen: driemaal is door de IND de B9-aanvraag ingewilligd, omdat de commissie slachtofferschap aannemelijk achtte, terwijl de IND daar negatief over oordeelde; eenmaal oordeelde de commissie negatief en de IND (op grond van andere informatie) positief.

Vervolg

Zoals eerder in deze brief aangegeven had de pilot verschillende doelen. Ten eerste moest de pilot uitwijzen of een dergelijke procedure toegevoegde waarde had voor verschillende groepen slachtoffers en de betrokken partijen zoals IND, SGM en opvanginstellingen. Uit de evaluatie wordt duidelijk dat de pilot in een beperkte mate in een behoefte blijkt te voorzien. De deskundigenberichten worden door een beperkte doelgroep aangevraagd, namelijk buitenlandse slachtoffers van mensenhandel. En zij vragen deze aan met een beperkt doel, namelijk als ondersteuning in verblijfsrechtelijke procedures. Hoewel het goed is dat de werkwijze bij kan dragen aan het verkrijgen van een verblijfsvergunning voor deze doelgroep, is de reikwijdte van de pilot hiermee aanzienlijk beperkter gebleken dan vooraf beoogd. Uit de pilot blijkt bovendien dat de IND in haar eigen toets grotendeels tot hetzelfde oordeel komt als de commissie. Het oorspronkelijke doel van de pilot, namelijk erkenning van het slachtofferschap en verbetering van de toegang tot voorzieningen voor alle typen slachtoffers buiten het strafrecht om, wordt op deze wijze onvoldoende gerealiseerd.

Er zijn verschillende redenen aan te wijzen waarom de pilot slechts voor een beperkte groep slachtoffers relevant is gebleken. Verschillende partijen in het veld hebben aangegeven dat strafrechtelijke onderzoeken met Nederlandse slachtoffers vaker tot een veroordeling leiden. Hierdoor is er voor deze groep slachtoffers wellicht minder noodzaak om het

⁶ Tabel 4.1 op p. 26 van het evaluatie rapport.

⁷ Op het peilmoment. Uit deze vergelijking kan overigens om verschillende redenen geen compleet beeld worden afgeleid; zo lagen er op het peilmoment nog zaken bij de commissie en daarnaast kiezen aanvragers er soms voor het bericht niet of pas later bij de IND in te brengen.

slachtofferschap buiten het strafrecht om te laten erkennen dan bij de start van de pilot verwacht.

Gedurende de ontwikkeling en looptijd van de pilot zijn verschillende maatregelen getroffen die er toe leiden dat er bij verschillende groepen slachtoffers inmiddels mogelijk minder behoefte is aan de procedure dan bij de start van de pilot. Zo is de Vreemdelingencirculaire per 1 oktober 2018 aangepast waardoor het slachtoffer meteen na een vervolgingsbeslissing van het OM recht heeft op een B9-verblijfsvergunning (voorheen was dit alleen na een veroordeling).

Ook wordt nog dit jaar het aantal opvangplekken voor slachtoffers van mensenhandel met multiproblematiek uitgebreid. Daarnaast ondersteunt CoMensha gemeenten bij het realiseren van een landelijk dekkend netwerk van zorgcoördinatoren. De zorgcoördinatie vormt de toegangspoort voor slachtoffers van mensenhandel naar opvang en zorg. Door dit landelijk dekkende netwerk van zorgcoördinatoren te realiseren, is formele erkenning middels een deskundigenbericht minder noodzakelijk geworden om toegang tot de juiste zorg af te dwingen. De VNG ondersteunt bovendien gemeenten bij het ontwikkelen en uitvoeren van beleid om mensenhandel aan te pakken, waaronder ook de ondersteuning van slachtoffers. Met deze maatregelen wordt de toegang tot opvang en zorg voor slachtoffers verbeterd en een deel van de problematiek waar slachtoffers van mensenhandel in het verleden tegenaan liepen, opgelost. Ten tweede moest de pilot uitwijzen of een dergelijke procedure tegen reële kosten kon worden ingericht en of de procedure geen onoverkomelijk juridische en organisatorische bezwaren opleverde. De doorlooptijden van de pilot zijn veel langer gebleken dan van te voren werd ingeschat. Ook was de pilot niet kostendekkend. Hoewel de procedure voor een beperkte groep slachtoffers weliswaar van belang kan zijn, zijn we het aan alle slachtoffers verplicht om de beperkt beschikbare middelen voor de aanpak van mensenhandel zo effectief mogelijk in te zetten.

Ten derde moest de pilot uitwijzen of de aannemelijkheid van het slachtofferschap daadwerkelijk beoordeeld kon worden. De pilot is op dit punt succesvol gebleken, uit de WODC-evaluatie blijkt dat een onafhankelijke multidisciplinaire commissie in staat is gebleken om tot eensluidend oordeel te komen over de aannemelijkheid van het slachtofferschap.

Ik kom op basis van bovenstaande punten tot de conclusie dat het voortzetten van deze werkwijze niet gewenst is. Ik vind het echter van groot belang dat de positieve aspecten van de pilot niet verloren gaan.

De positieve aspecten zien met name op het multidisciplinaire karakter van de identificatie van het slachtoffers. Specifieke kennis van trends en ontwikkelingen in mensenhandelzaken is daarbij van belang. Daarnaast is het gevoel van erkenning en de manier van bejegening door de subcommissieleden als belangrijke meerwaarde door de onderzoekers benoemd. De hoorzitting die standaard onderdeel uitmaakte van de procedure heeft hierin een belangrijke rol gespeeld. De geleerde lessen uit de pilot zijn mogelijk relevant voor verschillende bestaande procedures. Daarom zal met relevante organisaties in gesprek worden getreden om te bezien hoe de opgedane kennis overgebracht kan worden en hoe de positieve ervaringen waar mogelijk een plek kunnen krijgen in bestaande procedures. Een eerste gesprek hierover met het SGM en de IND heeft reeds plaatsgevonden. Nu de evaluatie is afgerond, zal met het SGM, de IND en eventueel andere relevante partijen worden gekeken hoe de geleerde lessen in de praktijk kunnen worden gebracht. Over de concrete vervolgstappen informeer ik u daarom in het eerste kwartaal van 2020.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
A. Broekers-Knol